香港申訴專員年報

第十八期 • 二零零六年六月

2006





香港申訴專員公署

理想

確保香港的公共行政公平和有效率，兼且問責開明，服務優良。

使命

透過獨立、客觀及公正的調查，處理及解決因公營機構行政失當而引起的不滿和問題，以及提高公共行政的質素和水平，並促進行政公平。

職能

申訴專員應擔當監察政府的角色，以確保：

- 官僚習性不會影響行政公平
- 公營機構向市民提供便捷的服務
- 防止濫用職權
- 把錯誤糾正
- 在公職人員受到不公平指責時指出事實真相
- 人權得以保障
- 公營機構不斷提高服務質素和效率

信念

- 以公正客觀的態度進行調查
- 勇於承擔責任，為市民和在本署職權管轄範圍內的機構提供便捷的服務
- 對市民和機構尊重有禮
- 維持專業水平，切實履行本署各項職能

衡量工作表現的準則

- 處理個案的速度
- 投訴人對本署處理其個案的滿意程度
- 申訴結果
- 承諾實行及／或已實行的建議改善措施
- 是否再接到類似的投訴

香港申訴專員用箋　THE OMBUDSMAN, HONG KONG

來函檔號 YOUR REF:

本函檔號 OUR REF:

中華人民共和國
香港特別行政區行政長官
曾蔭權先生

曾先生：

本人謹此按照《申訴專員條例》附表 **1A** 第 **3**(**4**)條的規定，呈上有關本人在二零零五年四月至二零零六年三月期間行使專員職能的情況的年報。年報包括帳目報告書，以及核數師就帳目報告書所作的報告。

申訴專員 戴婉瑩

連附件

二零零六年六月二十六日

香港干諾道中 168–200 號信德中心招商局大廈 30 樓
30/F, China Merchants Tower, Shun Tak Centre, 168–200 Connaught Road Central, Hong Kong
電話 Tel: 2629 0501　　圖文傳真 Fax: 2956 0625
Home Page: http://www.ombudsman.gov.hk

申訴專員

財務報表

截至二零零六年三月三十一日止年度

核數師報告

致申訴專員
(根據《申訴專員條例》在香港成立)

本核數師已完成審核第(2)至(14)頁的財務報表，該等財務報表乃按照香港普遍採納的會計原則編製。

申訴專員及核數師各自的責任

《申訴專員條例》規定，申訴專員須編製真實兼公平的財務報表。在編製該等真實兼公平的財務報表時，申訴專員必須採用適當的會計政策，並且貫徹應用該等會計政策。

本核數師的責任是根據審核的結果，對該等財務報表出具獨立意見，並按照雙方同意的聘任條款，僅向申訴專員（作為整體）報告。除此之外，本報告別無其他目的。本核數師不會就有關本報告的內容向任何其他人士負上或承擔任何責任。

意見的基礎

本核數師已按照香港會計師公會頒布的香港審計準則進行審核工作。審核範圍包括以抽查方式查核與財務報表所載數額及披露事項有關的憑證，亦包括評審申訴專員在編製財務報表時所作的重大估計和判斷，所採用的會計政策是否適合申訴專員的具體情況，以及有否貫徹應用並足夠披露該等會計政策。

本核數師在策劃和進行審核工作時，均以取得所有本核數師認為必需的資料及解釋為目標，以便獲得充分憑證，就該等財務報表是否存有重大錯誤陳述，作出合理的確定。在作出意見時，本核數師亦已評估該等財務報表所載的資料在整體上是否足夠。本核數師相信，我們的審核工作已為下列意見提供合理的基礎。

意見

本核數師認為，上述的財務報表足以真實兼公平地反映申訴專員於二零零六年三月三十一日的財務狀況及截至該日止年度的盈餘及現金流量。

羅兵咸永道會計師事務所
香港執業會計師

香港，二零零六年五月二十九日

資產負債表

	附註	於三月三十一日結算 2006	於三月三十一日結算（重新編列） 2005
資產			
非流動資產			
物業、機器及設備	5	22,532,965	23,782,776
預付營運租賃	4	69,201,956	70,596,176
		91,734,921	94,378,952
流動資產			
按金及預付款項		718,450	1,232,433
應收利息		1,419,111	143,574
銀行及庫存現金	6	167,189,175	129,259,012
		169,326,736	130,635,019
資產總值		261,061,657	225,013,971
資金			
累計資金		160,572,157	124,112,265
負債			
非流動負債			
應付約滿酬金		3,078,676	3,963,887
政府資助金－非流動部分	7	88,526,548	91,452,748
		91,605,224	95,416,635
流動負債			
其他應付款項及應計費用		1,183,782	1,066,451
應付約滿酬金		4,774,294	1,492,420
政府資助金－流動部分	7	2,926,200	2,926,200
		8,884,276	5,485,071
負債總額		100,489,500	100,901,706
資金及負債總額		261,061,657	225,013,971

申訴專員

第(6)至(14)頁之附註為本財務報表的整體部分。

收支結算表

	附註	截至三月三十一日止年度 2006	（重新編列） 2005
收入			
政府資助金		81,315,309	86,913,065
政府資助金之攤銷	7	2,926,200	2,945,022
銀行存款之利息收入		5,746,979	741,441
其他收入		8,016	21,330
		89,996,504	90,620,858
支出			
營運開支	8	(53,536,612)	(53,074,200)
年度盈餘		36,459,892	37,546,658

第(6)至(14)頁之附註為本財務報表的整體部分。

資金狀況變動表

	截至三月三十一日止年度	
	2006	2005
於四月一日之資金總額	124,112,265	86,565,607
年度盈餘	36,459,892	37,546,658
於三月三十一日之資金總額	160,572,157	124,112,265

第(6)至(14)頁之附註為本財務報表的整體部分。

現金流量表

	附註	截至三月三十一日止年度 2006	2005
營運活動引致之現金流量			
營運活動產生之現金淨額	12	33,766,557	34,896,557
投資活動引致之現金流量			
收取利息		4,471,442	626,619
購置物業、機器及設備		(307,836)	-
原定三個月以上到期之銀行存款（增加）／減少		(141,168,516)	91,570,000
投資活動（運用）／產生之現金淨額		(137,004,910)	92,196,619
現金及現金等價物（減少）／增加		(103,238,353)	127,093,176
年度開始時之現金及現金等價物		129,259,012	2,165,836
年度終結時之現金及現金等價物		26,020,659	129,259,012

現金及現金等價物之結餘分析：

	2006	2005
銀行結餘及現金	167,189,175	129,259,012
減：原定三個月以上到期之銀行存款	(141,168,516)	-
	26,020,659	129,259,012

第(6)至(14)頁之附註為本財務報表的整體部分。

財務報表附註

1 一般資料

申訴專員於二零零一年十二月十九日根據法例成立為單一法團，其職能已於《申訴專員條例》訂明。

申訴專員於香港註冊成立，申訴專員公署的註冊地址為香港干諾道中168-200號信德中心招商局大廈30樓。

在本財務報表內，除特別註明者外，所有數額均以港元為單位。申訴專員已於二零零六年五月二十九日批准公布本財務報表。

2 主要會計政策摘要

編製本財務報表所採納之主要會計政策臚列如下。除另有註明者外，申訴專員於所呈報的所有年度內一直貫徹採用此等會計政策。

2.1 財務報表編製基準

本財務報表已根據香港會計師公會頒布的香港財務報告準則（此統稱包括所有適用的個別香港財務報告準則、香港會計準則及詮釋），並按照歷史成本會計慣例而編製。

為符合香港財務報告準則之規定，編製財務報表時須就若干關鍵的會計結算作出估計。管理層在應用申訴專員的會計政策過程中亦須作出判斷。惟目前並沒有任何範疇涉及較重大之判斷或複雜性，或有任何範疇之假設及估計對財務報表構成重大影響。

採納新訂／經修訂的香港財務報告準則
申訴專員於二零零六年採納與其營運有關之新訂／經修訂的香港財務報告準則。為此，二零零五年的比較數字已根據有關規定而予以修訂。

(i) 採納下列新訂／經修訂的香港財務報告準則，並沒有導致申訴專員的會計政策出現重大改變。摘錄如下：

 – 香港會計準則第1號「財務報表之呈報」已取消原來的有關條文，不再允許略去有關物業、機器及設備之變動進行調節的比較數字。此項修訂影響若干披露資料的呈報。

 – 香港會計準則第24號「關連人士之披露」影響關連人士身份之確定和部分其他關連人士的披露。

第(6)至(14)頁之附註為本財務報表的整體部分。

2 主要會計政策摘要（續）

2.1 財務報表編製基準（續）

(ii) 在以往年度，申訴專員作為非牟利機構，可獲豁免遵照香港會計師公會頒布的會計實務準則第17號「物業、機器及設備」，而個別成本值低於一百萬港元的物業及設備，均於購置年度內在收支結算表的相關項目中註銷。於採納香港會計準則第16號後，申訴專員已應用香港會計準則第16號第80B段之過渡性條文，把香港會計準則第16號適用前的物業、機器及設備項目之帳面值評定為該項目的成本值。物業、機器及設備項目的評定成本值之折舊，因此亦由二零零五年四月一日起計算。有關物業、機器及設備的會計政策詳情載於附註2.3。

(iii) 採納經修訂的香港會計準則第17號導致有關物業、機器及設備的會計政策有所改變，使租賃土地重新分類為預付營運租賃。租賃土地的首期預付款項，按租賃期間以直線分攤方式計算，在收支結算表列作開支；假如出現減值，則直接在收支結算表列作開支。在以往年度，租賃土地是按成本值扣除累計折舊及累計減值後入帳。

採納經修訂的香港會計準則第17號的影響如下：

	2006	**2005**
物業、機器及設備減少	(67,499,945)	(69,372,445)
預付營運租賃增加	69,201,956	70,596,176
政府資助金—流動部分減少	478,280	478,280
政府資助金—非流動部分增加	(2,180,291)	(1,702,011)
行政及營運開支減少	(478,280)	(478,280)
政府資助金之攤銷收入減少	478,280	478,280

(iv) 採納香港會計準則第32號「金融工具：披露及呈報」及第39號「金融工具：確認及計量」導致有金融資產及負債之確認、計量、剔除及披露的會計政策有所改變。然而，採納香港會計準則第32號及第39號的影響輕微，因為申訴專員的金融資產及負債主要來自正常營運，其到期日短，當中該等金融資產及負債之公平價值與其帳面值相若。於本年度資產負債表結算日，申訴專員並無參與任何衍生金融工具或對沖活動。

除上述第(ii)及(iii)項所述之過渡性條文外，申訴專員採納的所有準則均須追溯應用。

香港會計師公會已頒布若干新訂標準、對現行標準的修訂及詮釋（合稱為「修訂」），在二零零六年一月一日或之後開始的會計結算年度生效。其中部分修訂適用於申訴專員，惟申訴專員未有提早在本財務報表採納這些修訂。申訴專員已開始（但未完成）評估這些適用的修訂對其營運及財務狀況之影響。申訴專員認為，除了須增添若干披露資料外，不會對財務報表構成重大影響。

2 主要會計政策摘要（續）

2.2 功能貨幣及呈報貨幣

本財務報表所載的項目均以申訴專員在其所營運的主要經濟環境的貨幣（「功能貨幣」）計算。本財務報表以港元為單位，這是申訴專員採用的功能貨幣及呈報貨幣。

2.3 物業、機器及設備

物業、機器及設備以歷史成本扣除折舊及減值虧損後入帳。歷史成本包括購置各有關項目直接引致的支出。

物業、機器及設備的折舊均按下列預計可使用年期，以直線法將成本攤銷至剩餘價值計算：

—	建築物	40年
—	租賃物業裝修	10年
—	辦公室設備	5年
—	辦公室傢具	5年
—	電腦設備	4年
—	車輛	5年

資產的剩餘價值及可使用年期於每個資產負債表結算日進行評估，如認為適當，會作出調整。

2.4 資產減值

須作攤銷及折舊的資產，於有事件發生或環境出現變化，顯示帳面值或許不能收回時，便須評估是否須予減值。資產的帳面值較可收回金額多出的數額，確認為減值虧損。可收回金額是資產的公平價值扣除出售成本與使用值兩者中較高者。為評估資產減值，各項資產按其獨立可辨識現金流量的最低層次（產生現金的單位）歸類。

2.5 應收貨款及其他應收款項

應收貨款及其他應收款項最初以公平價值入帳，其後以實際利息法按攤銷成本計量，並扣除資產減值的準備金。若有客觀證據顯示申訴專員將不能按照原定條款收取所有到期的應收款項，則須為應收貨款及其他應收款項的減值提撥準備金。準備金的數額，是該資產的帳面值與按實際利息率貼現計算的估計未來現金流量的現值之間的差額。準備金的數額在收支結算表內予以確認。

第(6)至(14)頁之附註為本財務報表的整體部分。

2 主要會計政策摘要（續）

2.6 現金及現金等價物

現金及現金等價物包括庫存現金、存放在銀行的通知存款，以及原定三個月或更短時間到期的其他短期可變現投資。

2.7 僱員福利

(a) 僱員享有的假期及酬金

僱員享有的年假及酬金，在應累算予僱員時予以確認。截至資產負債表結算日期止，僱員因提供服務而享有的年假及酬金，按年假及酬金的估計承擔撥出準備金。

僱員享有的病假及分娩假或陪產假，在實際放取時才予以確認。

(b) 退休保障責任

申訴專員已在香港設立一項強制性公積金計劃（「強積金計劃」）。強積金計劃的資產存放於獨立受託人管理的基金內。申訴專員一旦供款後，即沒有其他付款責任。在供款到期時，供款會確認為僱員福利支出。預付的供款按照可獲退還現金或用以減少未來的供款額，予以確認為資產。

2.8 準備金

當申訴專員須就已發生的事件承擔現有法律或推定責任；有機會需要資源外流以償付責任；以及有關金額能夠可靠地估計時，準備金予以確認入帳。申訴專員不會為未來的營運虧損提撥準備金。

假如有數項類似的責任，對於資源外流以作償付的可能性，會按責任的類別作整體考慮而決定。即使同類責任內任何一個項目下資源外流的可能性極低，亦會以準備金確認入帳。

2.9 政府補助金

於有理由確信政府補助金將會收取，而申訴專員將會符合各項附帶條件時，該筆補助金即按公平價值確認入帳。

關於成本的各項政府補助金均予遞延處理，並按照其預備補償的成本費用而須作配比的數額，在期內的收支結算表中予以確認。

關於購置物業、機器及設備的政府補助金，作為遞延政府補助金包括在非流動資產內，並按照有關資產預計的使用年限以直線法計入收支結算表內。

第(6)至(14)頁之附註為本財務報表的整體部分。

2 主要會計政策摘要（續）

2.10 收入的確認

收入以下述方式確認：

(a) 政府資助金
政府資助金及其他收入根據附註2.9按應計制入帳。

(b) 利息收入
利息收入以時間比例為基準，按實際利率方法確認入帳。

(c) 其他收入
其他收入按應計制確認入帳。

2.11 租賃（作為承租人）－ 營運租賃

凡資產擁有權所涉及的風險及利益大部分由租賃人保留的租賃，均作為營運租賃入帳。根據營運租賃所支付的費用，在扣除租賃人提供的任何優惠之後，以直線法按租賃期列作開支。

租賃土地的成本作為預付營運租賃費用，以直線法按租賃期進行攤銷。

3 財務風險管理

風險管理由會計部根據申訴專員核准的政策執行。會計部與營運單位緊密合作，鑑別和評估財務風險。申訴專員就整體的風險管理訂定書面準則，例如利率風險、金融工具的運用，以及額外流動資金的投資方式。

申訴專員的活動並不涉及外匯風險、信貸風險及資金周轉風險。就利率風險而言，除下述附註6所列以固定利率計算利息的銀行短期存款外，申訴專員並無其他重大帶有利息的資產及負債。因此，申訴專員的收入和營運現金流量大部分都不受市場利率變動的影響。

4 預付營運租賃

	2006	2005
期初結餘	70,596,176	71,990,396
預付營運租賃之攤銷	(1,394,220)	(1,394,220)
	69,201,956	70,596,176

申訴專員的租賃土地權益即是預付營運租賃費用，其帳面淨值分析如下：

	2006	2005
在香港持有：		
租賃期超過50年	69,201,956	70,596,176

財務報表附註

5 物業、機器及設備

	建築物	租賃物業裝修	辦公室傢具	辦公室設備	電腦設備	車輛	總計
於2004年4月1日							
成本	16,800,000	10,999,695	1	1	1	1	27,799,699
累計折舊	(862,438)	(1,723,788)	-	-	-	-	(2,586,226)
帳面淨值	15,937,562	9,275,907	1	1	1	1	25,213,473
截至2005年3月31日止年度							
期初帳面淨值	15,937,562	9,275,907	1	1	1	1	25,213,473
價格調整	-	120,105	-	-	-	-	120,105
折舊	(420,000)	(1,130,802)	-	-	-	-	(1,550,802)
期終帳面淨值	15,517,562	8,265,210	1	1	1	1	23,782,776
於2005年3月31日							
成本	16,800,000	11,119,800	1	1	1	1	27,919,804
累計折舊	(1,282,438)	(2,854,590)	-	-	-	-	(4,137,028)
帳面淨值	15,517,562	8,265,210	1	1	1	1	23,782,776
截至2006年3月31日止年度							
期初帳面淨值	15,517,562	8,265,210	1	1	1	1	23,782,776
增添	-	40,880	4,460	160,650	101,846	-	307,836
折舊	(420,000)	(1,114,936)	(42)	(10,605)	(12,064)	-	(1,557,647)
期終帳面淨值	15,097,562	7,191,154	4,419	150,046	89,783	1	22,532,965
於2006年3月31日							
成本	16,800,000	11,160,680	4,461	160,651	101,847	1	28,227,640
累計折舊	(1,702,438)	(3,969,526)	(42)	(10,605)	(12,064)	-	(5,694,675)
帳面淨值	15,097,562	7,191,154	4,419	150,046	89,783	1	22,532,965

附註：
截至二零零五年三月三十一日，關於租賃物業裝修所涉及的成本，承辦商與政府當局仍在磋商。據此，申訴專員已參照建築署所提供的估計成本而作出價格調整，以反映經修訂的成本。

第(6)至(14)頁之附註為本財務報表的整體部分。

財務報表附註

6 銀行及庫存現金

	2006	2005
銀行及庫存現金	2,380,659	1,389,012
原定三個月之內到期之銀行存款	23,640,000	127,870,000
現金及現金等價物	26,020,659	129,259,012
原定三個月以上到期之銀行存款	141,168,516	-
	167,189,175	129,259,012

銀行存款的平均實際利率為4.3%（二零零四年：2.0%）；此等存款的平均存款期為六個月（二零零四年：15天）。

7 政府資助金

有關數額是政府撥款作為預付營運租賃費用、購置建築物及租賃物業裝修之用，按租約期或資產的可使用年期 （分別估計為54年、40年及10年）以直線法計算確認為收入。

	2006	2005 （重新編列）
政府資助金	91,452,748	94,378,948
政府資助金之流動部分	(2,926,200)	(2,926,200)
	88,526,548	91,452,748

8 按性質列出的開支

營運開支所包括的各項開支分析如下：

	2006	2005 （重新編列）
核數師酬金	40,000	27,500
物業、機器及設備折舊	1,557,647	1,550,802
預付營運租賃之攤銷	1,394,220	1,394,220
土地及建築物之營運租賃租金	104,000	115,200
註銷物業及設備（個別成本值少於一百萬港元）	-	857,514
職員福利支出（附註9 ）	43,814,019	44,264,534

第(6)至(14)頁之附註為本財務報表的整體部分。

財務報表附註

9 職員福利支出

	2006	2005
薪金及津貼	38,026,840	38,483,542
約滿酬金	4,279,366	4,388,673
退休保障開支－強積金計劃	841,420	802,082
未放取之年假	64,341	113,522
其他職員福利支出	602,052	476,715
	43,814,019	44,264,534

10 主要管理層薪酬

	2006	2005
薪金及福利	9,740,018	9,664,521
約滿酬金	1,361,709	1,354,775
	11,101,727	11,019,296

11 税項

根據《申訴專員條例》附表 1A第 5(1)條，申訴專員獲豁免繳付根據《税務條例》徵收的税項。

12 營運活動產生之現金淨額

	2006	2005 (重新編列)
年度盈餘	36,459,892	37,546,658
調整如下：		
- 利息收入	(5,746,979)	(741,441)
- 物業、機器及設備折舊	1,557,647	1,550,802
- 預付營運租賃之攤銷	1,394,220	1,394,220
- 政府資助金之攤銷	(2,926,200)	(2,945,022)
營運資金之變動		
- 按金及預付款項	513,983	(177,843)
- 其他應付款項及應計費用	117,331	(1,292,845)
- 應付約滿酬金	2,396,663	(437,972)
營運活動產生之現金淨額	33,766,557	34,896,557

第(6)至(14)頁之附註為本財務報表的整體部分。

目錄

香港申訴專員 • 第十八期年報

	頁數	
大事紀要	1	
緒言	5	
第一章 我們的職能、權力和限制	7	本署的目標
	7	權力及職能
	7	不受調查的行動
	8	限制
第二章 我們如何進行調查	9	處理投訴
		● 投訴方式
		● 評審工作
		● 初步查訊
		● 調解
		● 全面調查
		● 調查結果
	11	落實本署的建議
	11	保密規定
	11	直接調查
		● 選定直查項目
		● 直查審研
		● 調查的方法
		● 公布直查報告



	頁數	
第三章 **我們的工作表現**	13	處理查詢及投訴
	14	不予跟進的個案
	15	投訴的主要原因
	16	查訊的結果
	16	直接調查
	17	建議
	18	服務承諾
	20	綜述
第四章 **我們如何改善公共行政，以及所遇到的問題**	21	提高公共行政的質素
	23	處理行政體制上的問題
	24	滲水問題：政府當局的新措施
	24	外判服務
	24	協調不足
	25	執法遲疑不決
	25	原則性問題
	25	檢討職權範圍
	26	人權考慮
	26	抗辯或異議
	26	覆檢個案
	27	固執己見的投訴人
	27	投訴人申請司法覆核
	28	向其他機構索取資料
	28	總結

	頁數	
第五章 **我們如何管理內務**	29	與政府的關係
	29	我們的人手編制
	29	對本署的投訴
	30	職員培訓
第六章 **我們如何對外推廣**	31	宣傳及公共關係
		● 宣傳工作
		● 與傳媒的聯繫
		● 申訴專員嘉許獎
	34	公眾教育
		● 資源中心
		●「投訴處理」專題研討會
		● 為特定對象舉辦研討會
		● 講座
	35	對外關係
		● 與立法會議員會面
		● 太平紳士的支持
		● 申訴專員與部門首長會面
		● 與其他機構的聯繫
	36	第九屆亞洲申訴專員協會會議
	36	與內地的交流活動



	頁數		
附件一覽表	39	附件1	《申訴專員條例》附表所列機構一覽
	41	附件2	用語詞彙
	45	附件3	處理投訴流程圖
	47	附件4	有關履行服務承諾的統計數字
	49	附件5	主動進行直接調查的準則
	51	附件6	已完成的直接調查一覽表
	55	附件7	直接調查報告摘要
	69	附件8	直查審研報告撮要選錄
	75	附件9	經初步查訊後終結的個案撮要選錄
	99	附件10	經調解後終結的個案撮要選錄
	103	附件11	經全面調查後終結的個案索引
	109	附件12	經全面調查後終結的個案撮要選錄
	129	附件13	組織圖
	131	附件14	專業顧問名單
	133	附件15	申訴專員公署的訪客
	135	附件16	會議及考察
統計圖表	137	表 1	個案數字
	138	表 2	接到的查詢／投訴數目
	139	表 3	查詢／投訴的分布情況
	141	表 4	最多人投訴的十個機構
	142	表 5	投訴個案的性質
	143	表 6	已終結的投訴個案分類
	144	表 7	經全面調查後終結的投訴個案結果
	145	表 8	以提供協助／作出澄清的方法終結的投訴個案結果
	147	表 9A	終結投訴個案所需的時間
	147	表 9B	以全面調查及其他方法終結投訴個案所需的時間

大事紀要

日期	重要事件
1988 年	
7 月 20 日	立法局通過《行政事務申訴專員條例草案》
1989 年	
2 月 1 日	制定《行政事務申訴專員條例》 第一任行政事務申訴專員賈施雅先生， J.P.履新
3 月 1 日	行政事務申訴專員公署正式運作，政府借調公務員到本署任職
11 月 15 日	行政事務申訴專員成為國際申訴專員協會的成員
1993 年	
7 月 21 日	完成有關的法例檢討，《行政事務申訴專員（修訂）條例草案》提交立法局審議
1994 年	
2 月 1 日	第二任行政事務申訴專員蘇國榮先生， J.P.履新
6 月 24 日	修訂《行政事務申訴專員條例》： • 讓市民可以直接向專員提出投訴，無須經由立法局議員轉介 • 把一些主要的法定組織納入職權範圍 • 授權專員以不披露個案所涉人士身份的方式公布調查報告 • 授權專員主動進行直接調查
6 月 30 日	委任顧問，向本署提供專業意見
7 月 1 日	「行政事務申訴專員」和「行政事務申訴專員公署」的中文名稱分別改為「申訴專員」和「申訴專員公署」
1995 年	
3 月 1 日	擴大職權範圍，讓申訴專員可以就涉嫌違反《公開資料守則》的投訴展開調查
10 月 24 至 26 日	主辦第十五屆澳大利西亞暨太平洋區申訴專員會議及國際申訴專員研討會

日期	重要事件
1996 年	
3 月 1 日	邀請非官守太平紳士參加「太平紳士協助推廣計劃」
4 月 16 日	申訴專員公署參與有關成立亞洲申訴專員協會的工作，並成為該會的創辦會員
6 月 12 至 13 日	首次為公職人員舉辦「投訴處理」專題研討會
9 月 5 日	資源中心啟用
10 月 24 日	申訴專員獲選為國際申訴專員協會常務理事會成員
12 月 27 日	「申訴專員」及「申訴專員公署」的英文名稱分別改為「The Ombudsman」及「Office of The Ombudsman」
1997 年	
4 月 1 日	推出調解服務，作為另類排解糾紛的方法
7 月 25 日	設立申訴專員嘉許獎，表揚以正面和積極的態度處理投訴的公營機構
1998 年	
5 月 8 日	申訴專員獲選為亞洲申訴專員協會秘書長
1999 年	
4 月 1 日	第三任申訴專員戴婉瑩女士， J.P.履新
7 月 22 日	擴大申訴專員嘉許獎計劃，增設獎項，以表揚在提高服務質素方面有出色表現的公職人員
2000 年	
7 月 27 日	進一步擴大申訴專員嘉許獎計劃，增設獎項，以表揚在處理投訴方面達到專業水平的公職人員
11 月 2 日	申訴專員獲選為國際申訴專員協會常務理事會成員

日期	重要事件
2001 年	
3 月 28 日	推出電話投訴服務
12 月 19 日	《2001 年申訴專員（修訂）條例》生效： • 確立申訴專員為單一法團，可全權處理本身的財務及行政事宜 • 授權申訴專員訂定屬下人員的聘用條件及條款 • 採納有別於政府的制度和運作程序
2002 年	
9 月 6 日	遷到位於上環信德中心的永久辦公地方
10 月 16 日	申訴專員獲選為國際申訴專員協會秘書長
2003 年	
11 月	為公職人員舉辦調解訓練課程，向公營機構推廣調解服務
2004 年	
4 月 1 日	戴婉瑩女士， J.P.連任申訴專員，開始新的五年任期（2004 至 2009 年）
9 月 10 日	申訴專員再度獲選為國際申訴專員協會秘書長
12 月 13 日	借調到本署的最後一名公務員調返政府，本署人員自此全部均由申訴專員根據《申訴專員條例》聘任
2005 年	
10 月 24 日	行政署長與申訴專員簽署行政安排備忘錄，訂明規管本署各項行政安排的一般準則和指引
11 月 28 日至 12 月 1 日	申訴專員主辦第九屆亞洲申訴專員協會會議



緒言



本年度有多項盛事。本署很榮幸，在二零零五年十一月二十八日至十二月一日主辦了第九屆亞洲申訴專員協會會議，主題為「演進中的申訴專員機構」。約九十位來自亞太區及其他國家的代表出席，就如何解決申訴專員制度當前及未來的問題與挑戰，大家交流經驗。

去年，本署開始檢討申訴專員的職能和職權範圍。我們研究了本署成立的背景，參照過往經驗和海外情況，翻查外國相關的文獻，探討把某些公營機構納入申訴專員職權範圍的理據，以及澄清對本人的調查權力訂立若干限制的立法原意。本署隨後會草擬建議，以便作進一步考慮。

此外，市民對本署服務的回應一直令人鼓舞。公眾的關注和傳媒的評論，對於我們既是激勵，亦是值得參考的意見。舉例來說，在過去數年，本署每年都接到逾4,000宗投訴。最近有法律學者表示，在我們長期努力下，本署在社會上已建立起良好的公信力。他和部分立法會議員一樣，建議申訴專員應擴大職權範圍，以便處理涉及人權的投訴。

總括來說，推廣人權現時並非本署明文規定的職能範圍。不過，由於政府提供的各種服務，諸如房屋、教育、社會福利、醫療護理，以及法律援助等，都與人權有關，而申訴專員監察當局以合理、公平和合法的方式提供服務，實際上保障了市民的權利。在調查涉嫌行政失當的情況時，本署必定考慮所有相關的法律和政策，包括任何適用於香港的國際人權條約。

在檢討本署職權範圍時，我們將會研究申訴專員應否及如何在這方面擔當更積極的角色。

為求對事涉各方公平，以及確保資源運用得宜，本人一直堅持認為，任何投訴在展開查訊之前，先要具備兩項條件：投訴人須提供表面證據，而且同意本署向被投訴機構索取及披露其個人資料。可是，有些投訴人遲遲未能達到要求，以致我們有時會無法履行服務承諾。

參照立法會議員的建議，本署檢討了服務承諾，並且已修訂計算處理個案時間的方法。自二零零六年四月一日開始，本署將於投訴人達到上述兩項要求當日起，計算處理個案的時間。

緒言

為加強與政府部門的直接溝通，本人自本年度開始與部門的首長級人員面談，就彼此關注的事項交換意見，希望藉此更深入了解各部門處理投訴的文化，並向他們解釋本署在改善公共行政方面的使命及立場。

就這方面而言，綜合本署的調查及觀察所得，本人對香港目前的公共行政有以下意見。

愈來愈多政府部門把公共服務外判。然而，受影響的市民往往不明白外判的涵義，尤其是當承辦商服務欠佳時所牽涉的責任如何劃分的問題。假如部門未能掌握顧客的期望，並清楚界定和解釋外判後的實務安排，結果便可能要像承辦商一樣直接參與工作。由於部門對外判服務仍負有最終的責任，因此必須密切監察承辦商的表現，並在有需要時給予指導和支持；最重要的是，部門必須充分了解市民的期望，這些都是外判服務能否成功的重要元素。

另一方面，優良的顧客服務並非對大大小小的投訴誠惶誠恐，又或者不論顧客的要求如何無理，都俯首依從。這並非優質服務，只是啞忍屈服。情況嚴重的話，等於鼓吹市民濫用服務，甚或漠視政府當局。

簡言之，政府部門和公職人員必須了解市民的訴求，堅持開明問責，勇於承擔，處事公平靈活，才可稱為優良的公共行政。

第一章 我們的職能、權力和限制

1.1　申訴專員公署是獨立的法定機構，負責監察香港的公共行政。香港市民多年前曾要求建立一個不偏不倚、既有效、又符合經濟原則的簡單機制，以保障他們的基本權利。為回應市民這項訴求，政府於一九八九年成立行政事務申訴專員公署（即本署的前身）。根據香港法例第 397 章《申訴專員條例》(「條例」)，本署擁有法定自主權，可決定本身的工作程序及行事方式，並且已於二零零一年十二月正式脫離政府機制。

1.2　申訴專員由香港特別行政區行政長官委任，但不是政府的僱員或代理人。申訴專員獲法例授權，可自行酌情處事，其決定是最終決定。不過，專員的決定受法院司法覆核程序的監察。

本署的目標

1.3　本署的工作目標是：

- 查明真相，維護公義，謀求補救；以及
- 提高公共行政的服務質素和效率。

權力及職能

1.4　申訴專員的職責，是就有關條例附表 1 第 I 部（參見**附件 1**）所列政府部門和公營機構涉及行政失當的投訴展開調查。此外，儘管沒有接到投訴，申訴專員亦可就重大問題和涉及嚴重行政失當的情況主動進行直接調查。

圖表 1.1

「行政失當」的定義 －
條例第 2 條

「行政失當」指行政欠效率、拙劣或不妥善，並在無損此解釋的一般性的情況下，包括：

(a) 不合理的行為，包括拖延、無禮及不為受行動影響的人着想的行為；

(b) 濫用權力（包括酌情決定權）或權能，包括作出下述行動－

(i) 不合理、不公平、欺壓、歧視或不當地偏頗的行動，或按照屬於或可能屬於不合理、不公平、欺壓、歧視或不當地偏頗的慣例而作出的行動；

(ii) 完全或部分基於法律上或事實上的錯誤而作出的行動；

(c) 不合理、不公平、欺壓、歧視或不當地偏頗的程序

1.5　香港警務處、廉政公署及條例附表 1 第 II 部所列的一些其他機構(參見**附件 1**)，並不在本署可調查之列。不過，條例第7(1)(b)條特別賦予申訴專員權力，可就他們違反《公開資料守則》的行動展開調查。

不受調查的行動

1.6　申訴專員的權力並非完全不受限制。條例第 8 條與附表 2 訂明不受申訴專員調查的行動。

圖表 1.2

申訴專員不得調查的行動 －
條例附表 2

- 保安、防衛或國際關係
- 法律程序或檢控任何人的決定
- 行政長官行使權力赦免罪犯
- 合約或商業交易
- 人事方面的事宜
- 政府頒授勳銜、獎賞或特權
- 行政長官親自作出的行動
- 有關施加或更改土地權益條款的決定
- 與《香港公司收購、合併及股份購回守則》有關的行動
- 香港警務處或廉政公署就防止及調查任何罪行而採取的行動

1.7 政府政策及專業判斷亦不在申訴專員的職權範圍之內，因為這些基本上都不是行政事宜。然而，本署經常接到這類投訴，申訴專員會仔細審研當中是否尚有涉及執行政策方面的常規、程序和方式，以及行使酌情權等行政上的問題，可以運用其職權展開調查。

限制

1.8 條例第10(1)條列明申訴專員不得進行調查的各類情況。

圖表 1.3

調查投訴的主要限制 – 條例第 10(1)條

- 投訴人對投訴事項已知悉超過兩年
- 投訴由匿名者提出
- 投訴人無從識別或下落不明
- 投訴並非由感到受屈的人士或適當代表提出
- 投訴人及投訴事項與香港並無任何關係
- 投訴人有權利根據法律程序（司法覆核除外）提出上訴或尋求補救辦法

1.9 然而，在某些情況下，申訴專員可能認為有需要行使酌情權，以決定是否就某項投訴展開或繼續調查，又或者中止調查。例如，投訴人若能夠提供合理解釋，說明為何不在知悉有關情況兩年內提出投訴，或不行使法定上訴權，則本署可能受理其個案。

1.10 條例第11條亦賦予申訴專員權力，即使投訴人已撤回其投訴，申訴專員仍可展開或繼續調查。

1.11 另外，在下列情況下，申訴專員可決定不對某宗投訴展開調查：

圖表 1.4

申訴專員可決定不展開調查的情況 – 條例第 10(2)條

- 以前曾調查性質相近的投訴，而結果顯示並無行政失當之處
- 投訴關乎微不足道的事
- 投訴事屬瑣屑無聊、無理取鬧或非真誠作出
- 因其他理由而無需調查

1.12 申訴專員假如決定中止或不進行某項調查，則會把其決定及理由通知投訴人。

處理投訴

投訴方式

2.1　投訴的方式，一般是來信或填寫本署的投訴表格（投訴表格可向本署索取，或由本署網頁下載），用郵寄或傳真遞交。本署亦接受以電子郵件方式提出的投訴，但我們的覆函必須郵寄給投訴人，以確保資料保密，防止內容無意地外洩。若投訴人有電子證書，能提供電子簽署以證明身份，則本署可破例以電郵通訊。

2.2　我們歡迎市民親臨本署查詢或投訴，當值主任會負責接待投訴人。假如投訴人書寫有困難，當值主任可以代為筆錄投訴的要點，然後請他們核實記錄的內容。

圖表 2.1



會面聯絡卡

2.3　如果投訴事項較簡單，本署可以接受電話投訴。我們會先行錄音，然後筆錄談話內容，再把書面記錄寄給投訴人核實。為免佔用電話線過久，投訴人一般應可在 15 分鐘內說明投訴事項，而投訴應不涉及多於兩個機構或大量證明文件。

2.4　法例規定，本署必須識別投訴人的身份並能與他們聯絡（參見**圖表 1.3**），故此，投訴人必須提供真實姓名及住址，申訴專員才可進行調查。

評審工作

2.5　本署的評審組負責篩選所有接到的投訴，先確定是否在申訴專員的法定職權範圍內，以及有否表面證據，足以讓本署展開調查。假如申訴專員決定不進行調查，本署會盡可能在 15 個工作天內通知投訴人（關於本署的服務承諾，可參見**圖表 3.9**及**附件4**）。我們亦會盡可能告訴他們可向哪些機構尋求協助，以便解決問題。至於匿名或無從識別投訴人身份的投訴，本署不會進行調查，但亦不會置之不理，而會審研這些投訴是否反映行政體制上有任何普遍性問題或系統性流弊。這可能有助本署深入了解公共行政的某些環節，亦會有助我們選定直接調查的課題（參見**第 2.20 至 2.29 段**）。

2.6　所有在申訴專員職權範圍內並且有表面證據的投訴，於決定受理後均會交由四個調查組分別進行深入審研。每個調查組由一位總調查主任領導，專責處理若干政府部門和公營機構的個案，直接向所屬的兩位助理申訴專員之一匯報。

初步查訊

2.7　在決定是否需要就投訴展開全面調查之前，本署會先根據條例第11A條進行初步查訊。初步查訊可以採用下述的「機構內部投訴處理計劃」(「現處計劃」）或「提供協助／作出澄清」的方法進行：

圖表 2.2

初步查訊

類別	方法
現處計劃	在取得投訴人同意後，把較簡單的個案轉介有關機構，由該機構進行調查及直接答覆投訴人，並將答覆副本送交本署參閱。申訴專員可以指定有關機構在回覆時提供某些有關資料，並監察整個處理過程和審研有關的回覆。假如有關機構的答覆未能令人滿意，申訴專員可以隨時介入。若決定介入，本署會採用提供協助／作出澄清的方法或進行全面調查。
提供協助／作出澄清	本署會先蒐集與投訴個案有關的重要事實。假如這些資料可以充分解釋投訴事項，本署會把觀察所得及查訊結果告知投訴人，並在適當的情況下，建議有關機構採取補救方法和改善措施。假如所得的資料顯示需要進一步查訊，本署可能會展開全面調查。

2.8 對於內容較簡單的個案，初步查訊是一個有效的處理方法。由於初步查訊不受全面調查的法定程序限制，因此需時較短。如認為恰當，本署會建議所涉機構採取改善或補救措施，並且監察他們落實建議的情況。這方面與本署進行全面調查的做法是一致的。

調解

2.9 若投訴不涉及行政失當或情況輕微，申訴專員可根據條例第11B條，進行調解。這是另類的排解糾紛方法，投訴人與所涉機構須同意會面，為投訴事項尋求雙方都能接納的解決方案。本署受過調解訓練的調查員會以中立調停人的身份，協助雙方達成和解。

2.10 假如調解未能解決問題，本署或會展開初步查訊或全面調查。在這情況下，本署會另派調查員重新跟進，以確保個案得到客觀公平的處理，而事涉各方在調解過程中所提供的資料亦得以保密。

全面調查

2.11 對於涉及原則性問題、嚴重行政失當、極不公平的情況、制度上出現流弊或程序上有缺失的複雜個案，申訴專員會指令進行全面調查。

2.12 調查過程涉及廣泛而深入的探討，全面蒐集證據。根據條例第 13 條，申訴專員可以傳召任何人加以訊問，或要求他提供資料及出示其保管或控制的任何文件或物件。此外，申訴專員有權視察有關的處所（條例第 20 條）。本署不時亦會徵詢專業顧問的意見。這些顧問根據條例第 6A 條委任，他們都是在法律界、醫學界或工程界享負盛名的專家（參見**附件 14**）。

2.13 本署在備妥調查報告草擬本後，會讓被投訴的機構、受批評或蒙受負面影響的個別人員對草擬本提出意見（條例第 12(6)條）。本署會把最終的調查報告送交有關機構的首長，以供他們參閱及落實本署的建議。

調查結果

2.14 在調查報告中，本署會根據所指稱的行政失當是否屬實，將投訴分類為「成立」、「部分成立」或「不成立」。在一些個案中，投訴人的具體指稱雖然不成立，但本署在調查過程中，卻發現所涉機構另有重大行政失當之處。我們把這類情況列為「投訴事項不成立，但有關機構另有行政失當之處」，以指出其中的嚴重失誤。調查結果不同類別的定義載於**用語詞彙**（參見**附件 2**）。

落實本署的建議

2.15 我們向有關機構提出改善行政的建議，目的是令公共行政更加開明問責、具透明度和以客為本。機構首長有責任定期向本署匯報落實建議的進度。

2.16 申訴專員的建議並非如法庭的裁決般具約束力。然而，假如所涉機構的首長不同意調查的結果，又或拒絕接納有關的建議，申訴專員可把調查報告呈交行政長官；此外，若是有機構未能充分採取行動或沒有落實申訴專員的任何建議，亦可向行政長官提交報告。在這種情況下，條例第 16(6)條規定，在申訴專員向行政長官提交報告後，政府當局須於一個月內，或行政長官釐定的更長期間內，安排把報告的文本提交立法會省覽。

保密規定

2.17 根據法例規定，申訴專員和屬下所有人員，以至本署的顧問，均須遵守保密條文，不得披露任何在執行職務時所知悉的資料，否則可判處罰款及監禁。保密條文旨在確保任何人士或機構可以毫無保留地向本署提供資料，無需擔心因身份或有關資料被披露而遭到報復。

2.18 除了基於公眾利益以不披露所涉人士身份的方式公布調查報告外，本署絕不會答覆任何與個案無關的人士就個別投訴所提出的查詢。

2.19 保密條文是申訴專員制度的基石。本署人員在執行職務時，定必嚴格遵守。

直接調查

2.20 根據條例第 7(1)(ii)條的規定，申訴專員可在沒有接到投訴的情況下，主動展開直接調查（「直查」）。申訴專員極為重視這項直查職能，因為本署可以從更宏觀的層面，審研行政體制本身的問題或流弊，而非單純就個別投訴展開調查。

選定直查項目

2.21 本署有一個常設的小組，專責選定直查項目，審議過程十分嚴謹。小組由副申訴專員督導，兩位助理申訴專員和直查組的成員參與審議。

2.22 本署決定進行直查，往往是因應當時社會上發生了某些廣受市民關注的問題，或因政府推出新政策或修訂政策而出現了行政上的問題，又或者本署多次接到市民就某些事項的投訴（包括本署在評審後決定無須處理的個案），顯示行政體制上存在普遍性問題或制度上有行政失當（參見**第 2.5 段**）。直查項目的共通點是：

- 廣受市民關注，關乎公眾利益、訴求或期望；
- 所牽涉的層面廣泛，或涉及個案的數目眾多；
- 並未有其他監管機構展開調查；以及
- 事項不適合在法庭或審裁處解決。

直查審研

2.23 在正式展開直查之前，我們或會進行初步評審（稱為「直查審研」），先研究已公開的資料，例如年報、網頁、相關的法例和傳媒報道等，亦會直接向所涉機構索取資料。假如初步評審顯示有需要進一步調查，我們會正式知會有關機構的首長。

2.24 若直查審研顯示並無重大行政失當，或所涉機構已積極採取改善措施，則本署不會展開直查，但會將調查結果撰寫一份「小型直查」報告，送交有關機構評論。報告會載列審研事項的背景資料、對市民造成的影響、本署對有關機構的角色及行動（尤其是補救行動）的觀察所得。如有需要，本署會提出改善建議。

直查的方法

2.25 申訴專員在直查方面的法定權力與調查投訴的權力相若。不同之處是，本署在進行直查前一般會先作宣布，並邀請有關界別和廣大市民提交意見，因為直查項目往往都是市民廣泛關注的事情。

2.26 我們通常會審研所涉機構提供的有關檔案和文件，與負責人員甚或其他利益相關人士進行討論，向他們索取補充資料及澄清疑問，並進行實地視察以掌握第一手資料。正如調查投訴一樣，我們也會徵詢本署專業顧問的意見。

圖表 2.3



內部進行討論

2.27 除了以書面徵詢意見外，本署在結案前常會與所涉機構的高層人員開會，討論調查報告草擬本。如認為恰當，本署會把他們就調查結果及建議所提出的意見納入調查報告內。

2.28 本署的建議旨在改善行政制度及程序。至於已不合時宜或會引致不公的政策，儘管一般而言並不屬於本署的調查範圍，申訴專員有時亦會發表評論和意見。

公布直查報告

2.29 申訴專員通常會透過傳媒公布直查報告，讓市民知悉有關情況。若是基於公眾利益而需要公布個別的投訴，本署定必嚴守保密規定，絕不披露所涉人士的身份。

處理查詢及投訴

3.1 在本年度內，本署共接到 14,633 宗查詢及 4,266 宗投訴。

3.2 本署接到的投訴大部分都是以信件形式經郵遞寄來，但近年來電子郵件已日趨普遍，並佔本年度投訴總數的 19.5% ，而在二零零四／零五、二零零三／零四和二零零二／零三年度則分別佔 17.7% 、 15.9% 和 14.0% 。根據法例規定，為了保密起見，本署通常要求投訴人提供全名和郵寄地址，以便用郵遞方式與他們聯絡。若投訴人有電子證書，能提供電子簽署以證明身份，則本署可考慮用電郵通訊（參見第二章**第 2.1 段**）。

圖表 3.1



本署接受電話投訴

圖表 3.2

過去五年接到的查詢及投訴數目

年度 *	查詢	投訴
2001/02 (10 $^1/_2$ 月)	12,900	3,736
2002/03	14,298	4,382
2003/04	12,552	4,661
2004/05	11,742	4,654
2005/06	14,633	4,266

* *自 2001 年 12 月脫離政府架構後，本署報告年度所涵蓋的日期已作更改。*

圖表 3.3

投訴方式

方式	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06
親臨本署	425	324	396	231
書面－				
投訴表格	1,270	722	934	613
信件（郵寄）	682	1,634	1,599	1,303
傳真	978	972	615	865
電子郵件	613	742	821	902
電話	414	267	289	354
總計	**4,382**	**4,661**	**4,654**	**4,266**

3.3 在本年度，我們處理了共4,985宗投訴，並終結了4,309宗；而上年度則處理了5,742宗投訴，終結了5,023宗。本人決定受理的個案會以調解、初步查訊或全面調查的方式處理。當中「提供協助／作出澄清」的方法（參見第二章**第2.7段**）仍是本署最常用的查訊方式，因為這種方式較為便捷，而查證事實則同樣有效：在決定受理的個案中，有86.2%是以這方式處理和終結的。

圖表 3.4

過去五年決定受理並終結的投訴數目

	報告年度 *				
	2001/02 （10 1/2 月）	**2002/03**	**2003/04**	**2004/05**	**2005/06**
初步查訊	1,567	2,172	1,834	1,873	1,758
— 現處計劃	353	176	203	209	185
— 提供協助／作出澄清	1,214	1,996	1,631	1,664	1,573
全面調查	331	124	284	125	55
調解	19	6	7	6	12
總計	**1,917**	**2,302**	**2,125**	**2,004**	**1,825**

** 自2001年12月脫離政府架構後，本署報告年度所涵蓋的日期已作更改。*

不予跟進的個案

3.4 一如往年，有相當大比例的投訴是本人決定不予跟進的，主要分下列兩大類：

(a) 經審研後決定不予調查，因為投訴事項不在本署職權範圍之內，或根據《申訴專員條例》第10條的規定，本署不得或不應跟進；以及

(b) 投訴人自行撤回投訴，或本人在決定受理並展開查訊後中止調查。

3.5 本署曾分析上文(a)類決定不予調查的個案，發現有相當數目的個案並非由於不在本署職權範圍之內，或受《申訴專員條例》第10條所列的具體限制而不予跟進，而是因為根據條例第10(2)(d)條的規定，本人以下列理由認為無須進一步查訊：

- 未能確立表面證據以證明有行政失當的情況；
- 投訴人只是發表意見或尋求協助；
- 投訴人拒絕披露其個人資料，而本署則必須取得其同意後才可展開查訊；
- 所涉機構已就有關事宜採取行動；或
- 另有機構負責處理有關事宜。

上述各類投訴現已列為「不予繼續處理」的個案，並且與中止或撤回的投訴一併歸入「不予跟進的投訴」項下。

3.6　投訴人或會因私人理由要求撤回投訴，其中一個常見的原因是在投訴人提出投訴後，所涉機構已採取適當行動，而投訴人亦感到滿意。本署亦會在某些情況下中止查訊：例如本署發現或得悉有關事宜已展開法律程序，或者投訴人下落不明。

3.7　本署過去五年的個案數字詳列於**表 1**。

投訴的主要原因

3.8　最常指稱引發投訴的四大原因是：

- 出錯、決定或意見錯誤；
- 不按程序辦事、延誤；
- 辦事疏忽、有缺失遺漏；以及
- 監管不力。

上述各點亦是本署經全面調查後評斷為投訴成立的首四大類行政失當。然而，正如**圖表3.5**所示，雖然「出錯、決定或意見錯誤」是最常提出的投訴原因，但在投訴成立的排行榜上只佔第三位，這項差異大概是由於有關機構的決定在政策和一般原則上雖是恰當和合理，但卻影響到個別人士，因而被視為「錯誤」。

圖表 3.5

投訴的原因及確定成立的行政失當事項的性質

指稱事項／確定為行政失當事項的性質	在所有終結的個案中所佔的百分比 @	在所有確定成立的行政失當中所佔的百分比 #
出錯、決定或意見錯誤	23.8%	13.9%
不按程序辦事、延誤	14.7%	30.6%
辦事疏忽、有遺漏缺失的情況	11.1%	11.1%
監管不力	10.0%	19.4%
處事不公、厚此薄彼、選擇性採取執法行動	7.3%	2.8%
沒有就投訴作出回應	6.4%	11.1%
職員態度欠佳	5.8%	2.8%
程序不妥	4.8%	5.6%
濫用職權	4.0%	2.8%
其他	12.1%	0%

@ *在 2005/06 年度終結的個案共有 4,309 宗，當中包括不在本署職權範圍內的個案、受條文所限不得調查的個案，以及經初步查訊、調解或全面調查後終結的個案 （參見表 1）。*

本署在 2005/06 年度進行全面調查的個案中，共計有 36 項指稱成立或部分成立。

3.9 房屋署和食物環境衞生署仍是有最多人投訴的兩個部門，有關他們的投訴分別佔投訴總數的14.0%及8.8%。這點其實不難理解，因為他們提供的服務範圍廣泛，與民生息息相關。在本年度，屋宇署成為被最多人投訴的第三個部門（佔整體投訴的5.7%），而上年度該署排第八位（佔投訴總數的4.0%）。另一方面，環境運輸及工務局和民政事務總署不再屬「最多人投訴的十個機構」（參見**表4**）。水務署及入境事務處去年沒有上榜，今年則分別排第八及第九位。

查訊的結果

3.10 在本年度內，本署就55項投訴進行了全面調查。調查完成後，投訴會被分類為「成立」、「部分成立」或「不成立」。在特殊的情況下，投訴個案可能會被評斷為「投訴事項不成立，但有關機構另有行政失當之處」（參見第二章**第2.14段**）。經全面調查後終結的投訴結果，簡列於以下**圖表3.6**。

圖表 3.6

經全面調查後終結的投訴事項結果分類比率

分類	投訴數字	百分比
成立	13	24.5%
部分成立	14	26.4%
不成立	26	49.1%
總計	**53 ***	**100.0%**

** 不包括兩宗在調查過程中被撤回的投訴。*

3.11 以初步查訊方式終結的投訴，則不會按投訴事項成立或不成立分類。然而，在本年度1,573宗以「提供協助／作出澄清」方法終結的個案中，本署曾就269宗要求所涉機構採取補救措施。詳情請參見**表8**。

圖表 3.7

以提供協助／作出澄清的方法終結的個案結果

結果	投訴數字	百分比
要求採取補救措施	269	17.1%
沒有證據顯示行政失當	1,270	80.7%
未能作出定論	34	2.2%
總計	**1,573**	**100.0%**

直接調查

3.12 在本年度，本署完成了四項直接調查及六項直查審研工作。截至本年度末，有三項直查仍在進行。

圖表 3.8

(a) 在 2005/2006 年度完成的直接調查

日期	**調查事項**
2005 年 4 月 1 日	政府當局管理街市檔位競投的情況
2005 年 8 月 30 日	房屋署監督物業管理服務公司的情況
2006 年 1 月 17 日	法律援助署監察外判個案的安排
2006 年 3 月 31 日	醫療收費減免機制

(b) 在 2005/2006 年度完成的直查審研事項

日期	**審研事項**
2005 年 7 月 5 日	平等機會委員會關於處理利益衝突的機制
2005 年 9 月 23 日	政府當局徵收地稅的安排
2006 年 1 月 5 日	政府當局統整成本高及使用率低的小學的情況
2006 年 2 月 16 日	香港考試及評核局如何處理 2005 年香港中學會考的答卷
2006 年 3 月 3 日	公眾泳池的規劃標準
2006 年 3 月 30 日	防止濫用破產欠薪保障基金的措施

(c) 仍在進行的直接調查

宣布日期	**調查事項**
2004 年 8 月 26 日	政府當局執行「半山區發展的行政限制」的情況
2005 年 9 月 1 日	政府當局為有特殊學習困難的兒童所提供的評估服務
2005 年 10 月 20 日	傷殘津貼申請的審批程序

建議

3.13　本署在完成全面調查後，不論投訴成立與否，本人仍會視乎需要向所涉機構提出建議，以改善情況。即使是只以初步查訊終結的個案，我們仍會提議作適切的改善措施。這些措施大致可分為兩大類：

(a)　紓解不滿的建議 —
旨在糾正錯誤，包括採取即時及長遠的補救措施；

(b)　改善行政的建議 —
旨在令有關機構改善整體或某些方面的行政，包括修改某些制度、程序和工作方法，以糾正行政錯誤、堵塞漏洞或彌補不足。

3.14 本人尊重有關當局制定和檢討政策的權責，但仍會不時就公共政策提出意見，敦促當局注意某些方面是否已經不合時宜，並藉此引發公眾討論。

3.15 雖然有不少投訴是針對個別公職人員的行動或工作態度，但本署最主要的目標，是提高整體公共行政的質素和水平。至於是否對個別犯錯人員採取紀律處分，則應由機構的首長決定。因此，本人提出的建議，一般都旨在協助有關機構彌補過失及防患於未然，而非施加懲罰。

3.16 至於沒有接到投訴而進行的直接調查，本人在完成調查時所提出的建議，均旨在改善公共行政。

3.17 就有關本年度完成的55宗全面調查個案及四項直接調查，本署分別提出了56項及54項建議（共計110項），其中104項建議（即94.5%）已獲所涉部門和機構接納並落實，而尚在考慮的則有6項（即5.5%）。

3.18 對於以「提供協助／作出澄清」方法終結的個案，本人亦會建議改善行政制度。在本年度，這類投訴個案有218宗，而上年度則有181宗。有關本署就這類個案向事涉機構建議改善措施的詳情，請參閱**表8**。

服務承諾

3.19 本署的服務承諾及工作表現詳載於**附件4**。

3.20 本年度內，我們在處理查詢及安排團體參觀和講座方面，都能夠在服務承諾訂定的時限內完成。至於處理投訴個案方面的工作表現，請參閱**圖表3.9**：

圖表 3.9

(a) 發出認收函件／初步評審的處理時間

年度 *	**處理時間**		
	5個工作天內（目標：80%）	**6至10個工作天內（目標：20%）**	**10個工作天後**
2001/02（10 ½ 月）	92.7%	5.8%	1.5%
2002/03	77.6%	11.8%	10.6%
2003/04	66.2%	30.7%	3.1%
2004/05	94.0%	4.2%	1.8%
2005/06	99.75%	0.22%	0.03%

(b) 不在本署職權範圍內或受條文所限不得調查的個案的處理時間			
年度 *	處理時間		
	10 個工作天內（目標：70%）	11 至 15 個工作天內（目標：30%）	15 個工作天後
2001/02（10 $^{1}/_{2}$ 月）	58.9%	37.6%	3.5%
2002/03	60.7%	37.1%	2.2%
2003/04	71.5%	22.1%	6.4%
2004/05	62.6%	34.4%	3.0%
2005/06	40.9%	57.3%	1.8%

(c) 其他已終結個案的處理時間			
年度 *	處理時間		
	少於 3 個月（目標：60%）	3 至 6 個月（目標：40%）	6 個月後
2001/02（10 $^{1}/_{2}$ 月）	52.2%	38.5%	9.3%
2002/03	57.5%	39.7%	2.8%
2003/04	51.1 %	45.7%	3.2%
2004/05	43.3%	53.7%	3.0%
2005/06	56.0%	41.0%	3.0%

* *自 2001 年 12 月脫離政府架構後，本署報告年度所涵蓋的日期已作更改。*

3.21 在本年度，本署於三個月內終結的投訴個案百分比雖然較目標低 4% ，但已比前改善。此外，一如上年度，有3%的個案未能按服務承諾在六個月內完成。某些個案處理需時較長的原因如下：

(a) 個案性質較複雜，需要進行更仔細的調查；

(b) 所涉文件數量龐大，需要額外時間分析和掌握有關資料；

(c) 被投訴機構需要較長時間整理資料；

(d) 投訴人遲遲未能－

(i) 同意本署向被投訴的機構索取他們的個人資料或把他們提供的資料複製給所涉機構跟進；或

(ii) 提交足夠的補充資料，以確定投訴事項具有表面證據；

(e) 在調查過程中，個案續有新發展或進一步的資料；

(f) 投訴人或所涉機構質疑本署的調查結果。

3.22 本人在二零零五年十二月十四日與立法會議員會面時，有議員察覺到本署在二零零四╱零五年度報告中載述，本署在該年度未能按照服務承諾，在三個月內終結60% 的個案。因此，他提議本署認真檢討服務承諾，如有需要，應作修訂。

3.23 我們隨後檢討了服務承諾，並特別注意上文第**3.21段**（d）項所述的情況。對於大部分個案而言，在未獲得投訴人同意，或投訴人沒有為個案提供表面證據之前，本署確實無法展開查訊。為了使服務承諾更具意義和更切實地反映我們的工作表現，從下個年度起，我們將在取得投訴人的同意，以及掌握投訴個案的表面證據後，才開始計算處理個案的時間。

綜述

3.24 投訴個案的數目會有季節性增減，而這方面往往受傳媒報道的事項影響。一般而言，本署在記者招待會上公布調查結果或宣布展開新的查訊後，投訴即見增加；而有關公共行政重大缺失的新聞報道，亦會導致投訴數目上升。二零零五年九月，隨着我們展開新的宣傳活動，投訴個案驟增至520宗，為本年度單月份的最高記錄，而本署每月平均接到的投訴個案是355.5宗。

3.25 整體而言，本年度的工作十分忙碌，而在履行服務承諾方面，亦能基本達標。然而，就如何衡量我們在履行服務承諾方面的工作表現，仍有值得研究和檢討之處。

提高公共行政的質素

4.1　本人在終結查訊時，如認為有需要，通常都會提出改善行政及紓解不滿的建議（參見**第三章**）。在本年度，本人於完成全面調查及直接調查後，合共提出110項建議；至於以「提供協助／作出澄清」方法終結的個案，本人亦提了共218項建議。這些建議旨在協助有關機構改善服務，提高公共行政水平，而大部分建議和意見已獲接納。

4.2　建議的改善措施主要分六大類，有關實例請參閱**圖表 4.1**：

圖表 4.1

(a) 制定清晰指引和標準，使運作更有效

機構	行政改善措施
漁農自然護理署（「漁護署」）	就視察已申請臨時許可證的鳥獸展覽發出工作指引
食物環境衞生署（「食環署」）	就退還被撿取物品給物主發出程序指引，以免被指濫用權力或偏私
環境保護署	修訂工作守則，以便地政總署在批出短期租約之前，可以更深入研究環境因素
醫院管理局（「醫管局」）	就轉介服刑人士往醫院接受手術制定指引，以免在安排他們接受治療時出錯及延誤
入境事務處（「入境處」）	修訂部門訓令，為職員提供更清晰及切實可行的指引，以便他們在市民申領出生證明書時，對採用標準中文字給予適當意見
地政總署	檢討徵收欠繳地税及監察審批短期租約申請的程序
海事處	更嚴格地查證船隻來源地、記錄機身編號及覆核資料的準確性，以加強船隻發牌制度
規劃署	修訂及整合「預覽程序及來件處理」指引，以免錯誤放置或延誤處理來件
差餉物業估價署（「差估署」）	修訂部門常務技術訓令，更明確地訂明現任業權人有責任繳交前業權人欠繳的地税
社會福利署	釐定處理傷殘津貼申請的時限，並簡化有關的程序
影視及娛樂事務管理處	修訂處理遊戲機中心牌照申請的指引，避免延誤，以及向申請人提供準確資料

(b) 改進跨部門的協調安排

機構	行政改善措施
建築署／食環署	就如何安全保管空置街市檔位的電力裝置，兩個部門達成共識

環境運輸及工務局	指示參與道路工程的各部門，若土地用途改變或發展計劃延遲進行，應盡快隨之修改環境許可證的條件
郵政署／差估署	兩個部門承諾，假如郵政署把市民繳交地稅及差餉的款額錯誤存入另一個帳戶，雙方會加強聯繫，確保受影響的市民獲得通知

(c) 改善處理市民查詢／投訴的措施

機構	行政改善措施
香港考試及評核局	訂定指引，就處理參加「語文能力評核」的教師提出的投訴，清楚釐定職員的責任
地政總署	修訂部門通告，確保迅速回覆市民的查詢
水務署	作好安排，以應付預期在公眾假期後會增加的電話查詢

(d) 為職員提供培訓

機構	行政改善措施
漁護署	舉辦研討會，指導職員如何在處理投訴時嚴格保密
機電工程署／食環署	加強對火葬場職員的培訓，訓示他們小心處理骨灰
食環署	舉辦研討會，加強職員錄取口供及應付不願出庭的證人的能力
房屋署	培訓職員如何解答有關披露個人資料的查詢
郵政署	培訓職員如何妥善保管投訴及查詢的記錄

(e) 改善服務的措施

機構	行政改善措施
屋宇署	就處理積壓的未履行清拆令個案，採取措施及訂定目標
懲教署	加強監獄的保安措施，保障服刑人士不受其他囚犯襲擊
懲教署	承諾不在工場查問服刑人士，並保障他們的私隱
衞生署／醫管局	修訂普通科門診診所的派籌制度，實行輪候的病人每人只獲發一籌，並作適當宣傳
食環署	就查核墳場的記錄冊及處理有關的查詢發出指引
房屋署	加強租用鋪位的投標程序，藉此阻嚇投標者濫用制度
稅務局	提醒所有在「整批延期提交報稅表的安排」下的註冊稅務代表，須取得客戶的授權書

稅務局	加強監察處理遺產稅申請的進度，確保即使有人事變動，申請都會獲得迅速處理
康樂及文化事務署（「康文署」）	就某公園內的露天劇場使用者造成噪音，修訂執法的指引
郵政署	訂立新程序，以短訊通知收件人，盡快到郵局領取未能派遞的郵件

(f) 為市民提供更清晰的資料

機構	行政改善措施
漁護署	加強宣傳有關瀕危物種必須領牌的規定
教育統籌局	發出通告，要求學校公布「與學校的聯繫」在收生條件中所佔的比重
食環署	就負責處理食物的人員在哪些情況下須因身體不適而暫停工作，向業界代表、訓練學院及其他相關人士提出建議
民政事務總署	修訂公眾資訊資料和更新部門的網頁，清楚解釋「召開業主大會」的意思
入境處	修訂部門網頁及互動電話服務系統，訂明在哪些情況下，預約結婚通知安排並不適用
康文署	在部門網站提供各體育場地設施的訂場詳情，讓公眾知悉
醫管局	訂立新機制，讓病人可透過電話查詢輪候情況，以便決定是否繼續輪候
路政署	修訂有關臨時封路的宣傳板的指引，使其顯示確實的預計竣工日期
學生資助辦事處	修訂免入息審查貸款申請的指引，澄清借款人須遵守的各項規定

4.3　自一九九五年開始，在申訴專員年報提交立法會後的三個月內，政府當局會向立法會提交《政府覆文》，匯報政府部門和公營機構如何落實申訴專員的建議。這顯示政府當局重視申訴專員在促進政府開明問責、處事公平，以及積極回應市民訴求方面的職能。

處理行政體制上的問題

4.4　本署在處理個別投訴的過程中，不時會發現同樣的情況或持續出現的問題，顯示政府當局需要更全面地檢討現有的制度、程序和處事方式。本人在過去幾年的年報中提及的若干問題，有些已有改進，但有些則仍然令人關注。

滲水問題：政府當局的新措施

4.5 過去四年，本人一直評論「滲水」這個常見的問題，並強調政府部門之間須更有效協調，而私人樓宇業主之間亦應互相合作。本署仍然認為，滲水問題基本上是樓宇管理的問題，應由業主自行負責解決。然而，假如造成妨擾，影響環境衞生或樓宇安全，或引致浪費或污染食水，則政府有法定責任加以解決。滲水問題涉及三個政府部門：食物環境衞生署（「食環署」）、屋宇署及水務署，他們在處理這類問題上各自擔當特定的角色。在公共屋邨方面，香港房屋委員會及房屋署已獲授權代表屋宇署處理滲水問題。

4.6 在去年的年報中，本人提到屋宇署及食環署已於二零零四年十二月成立聯合辦事處，專責處理此問題。政府當局在二零零五年年中檢討運作經驗，認為這項試驗計劃效果良好。在所有滲水個案中，約有68%能找到滲水源頭，而過去則只有14%。最近，政府當局已決定，在全港推行這項措施，並為此撥出8,000萬元予上述兩個部門。

4.7 本署認為，這是務實的方案，並會繼續監察聯合辦事處的成效。另外，政府當局較早前曾提議成立一個審裁處，審理包括滲水問題等樓宇管理事宜。我們認為這是合理可行的建議，而且是長遠的解決方案。畢竟，處理滲水問題是樓宇管理和維修保養的一環，理當由業主共同負責。

外判服務

4.8 鑑於愈來愈多政府部門把服務外判，而相關的投訴亦大幅增加，本署在二零零五年一月二十日決定，就房屋署監督物業服務公司的情況主動展開直接調查，並在二零零五年八月完成。本署認同，把屋邨管理服務外判，可以為公屋住戶提供既有效率又富彈性的服務，同時亦合乎成本效益。然而，由於房屋署對公共屋邨的管理有最終的責任，該署在監督外判管理公司的表現時，應採取較堅決和更積極主動的態度，確保為住戶提供優質服務。

協調不足

4.9 當行動涉及多個不同部門的職權範圍時，往往會出現協調的問題。這種情況常見於街道管理、土地行政及在公眾地方造成滋擾的投訴。本署曾接到多宗關於阻街的投訴，阻街的物品包括回收衣物的鐵籠、店舖違例擴大範圍、單車及流動宣傳攤檔等。對於這類問題，有權採取執法行動的部門通常包括食環署、地政總署和警務處，而視乎造成阻塞的物品所在地點及性質，房屋署、屋宇署及其他公營機構亦可能參與處理。雖然上述各部門都可引用若干法定權力解決某方面的問題，但是卻沒有特定法例可以全面處理。因此，假如各有關部門不能或不願優先處理這類問題，他們或會選擇狹義地詮釋本身的職責範圍。換言之，他們可以迴避責任，或聲稱在處理有關問題上並非擔當首要角色。結果，當各部門都在討論或爭辯應該由誰採取行動時，便沒有任何部門採取行動，以致造成延誤。於是問題持續，市民大眾受害，而政府的形象亦受損。

4.10 自從本人在上年度指出，五個政府部門對市民在公眾地方晾曬衣物沒有採取行動後，本年度內我們再接到類似的投訴，涉及單車或大型流動回收鐵籠造成阻街的情況，而事涉部門的行動則相當緩慢或欠缺效率。食環署認為，上述物品並非固定，沒有真正「妨礙」該署的清潔工作。地政總署則認為，由於所涉物品可以移走，不算非法佔用政府土地，因此不宜採取行動。

4.11 在另一宗個案中，食環署和地政總署只顧討論應由食環署把事涉違例構築物視為小販攤檔來採取行動，抑或由地政總署以非法佔用政府土地為理由而跟進。在此期間，雙方都沒有針對店舖違例擴大範圍以採取行動。

4.12 還有一宗個案，垃圾堆積在一個風槽頂上，而風槽屬於某公共交通交匯處的通風系統，位於某政府辦公大樓的地下。由於食環署、運輸署和政府產業署只是討論應由哪個部門負責，以致多月來垃圾無人清理。

4.13 本人認為，各部門處事必須採取較宏觀的態度：不管涉及多少個部門，市民仍只視政府為一個整體。市民期望「政府當局」合力訂定共同策略，為公眾利益採取迅速的行動。

執法遲疑不決

4.14 本署留意到，某些執法部門仍抱着這種心態。在接到有關違例建築工程或造成滋擾的投訴時，屋宇署、食環署或房屋署只是派員多次實地視察及重複發出警告信，遇到對方拒不合作，往往亦不願採取發出法定命令或提出檢控等較果斷的行動。部門對執法行動遲疑不決，只會延長投訴人的苦惱和困擾，甚至助長違例者不尊重政府當局，漠視法紀。

4.15 在一宗個案中，投訴人指其屋苑毗鄰地段內有違例僭建物，對屋苑保安構成威脅，可是，房屋署和地政總署兩年來都沒有採取任何行動。房屋署的藉口是事涉地段業權人／使用人將會或正在向城市規劃委員會申請更改土地用途，又或者向地政總署申請短期豁免書；而地政總署則聲稱已把個案列入「執行契約條款行動登記冊」，即可能於三至五年內採取行動。然而，在這兩年期間，事涉業權人／使用人曾在相當長的時段內根本沒有申請更改土地用途或豁免書。坦言之，當時該兩個部門實無理由再意存觀望，而不着手行動。

原則性問題

4.16 本署曾接到數宗個案，所涉機構看來未能堅守他們的原則。在一宗個案中，某公屋住戶聲稱經常遭受其患精神病的姐姐騷擾，要求分戶。房屋署最初拒絕，因為他不符合資格，未能通過入息審查。該名住戶繼而向本署投訴。在本署轉介投訴給房屋署自行查訊後，該署竟在毫無明確的理據下批准其要求。因此，本署決定審研該署為何對此事改變初衷。另有一宗個案，一名身為公屋戶主的高齡老婦由於家庭問題而要求分戶，但這項要求竟然被拒，結果她流離失所，居無定處。

4.17 公營機構必須清楚明白其政策背後的原則，按情理及統一的標準作決定，不能只因為有人投訴，又或投訴人固執己見而改變其決定。

4.18 對於那些不時認真檢討其程序和處事方式的公營機構，本署極為讚賞。然而，本署絕不希望他們在背棄原則或毫無理據的情況下，對投訴人俯首屈從，或向壓力低頭。

檢討職權範圍

4.19 在本年度，我們繼續檢討本署職權範圍，並循三個大方向進行研究：

(a) 修訂《申訴專員條例》附表1，把更多機構納入申訴專員職權範圍之內；

(b) 檢討條例附表2當中有關對本署調查權力的某些限制；以及

(c) 解決本署人員在執行職務時遇到的某些困難或不明朗之處。

人權考慮

4.20 世界各地的申訴專員制度在保障人權方面均有不同程度的擴展。有些在詮釋其職權範圍時採取較開放的態度；有些則會訂立法例，正式擔當起這個角色。香港在這方面的發展尚未到這地步。香港申訴專員的法定職能較為傳統，並不包括積極推廣人權。然而，很多由政府提供的服務，如房屋、教育、社會福利、醫療護理，以及法律援助等，均與人權有關。而本署就有關行政失當的投訴展開查訊或進行直接調查時，必定會考慮與受調查的行動相關的法例及政策。假如投訴事項涉及有人違反適用於香港的國際條約，則本署會研究投訴所指的行政行為，是否符合政府在相關公約或協議下應承擔的義務。故此，本人實際上執行了監察的職能，保障了這些國際條約賦予市民的權利。無論如何，在檢討本署的職權範圍時，本人亦會參照部分立法會議員的建議，研究可否在人權方面擔當更為積極主動的角色。

抗辯或異議

4.21 投訴人或被投訴的機構不時會對本署的結論或決定提出抗辯，這當然會增加我們的工作壓力，甚至令處理某些個案的時間延長。不過，這卻促使我們注意細心進行查訊，嚴格監督辦事程序，並不時檢討處事方式。總而言之，抗辯或異議令我們提高警覺，確保本署的處事方式公平合理。

覆檢個案

4.22 投訴人有時會不滿意我們的調查結果或結論，要求本署覆檢其個案。本署為覆檢訂有特別的程序。首先會要求原本負責該個案的調查員就投訴人提出覆檢的理由作初步評論，然後由另一名調查員或總調查主任負責實際的覆檢工作。一般而言，本署在覆檢個案時，會看看是否有新的證據或觀點。最終給投訴人的覆函須經副申訴專員審閱，而與所有新的個案一樣，最後亦須由本人審批。在覆檢個案時，我們盡力以開放的態度，採取積極負責而靈活的方式處理。

4.23 在本年度，我們接到共 361 宗覆檢個案的要求，而上年度則有335宗。完成覆檢後，本署修訂了對 13 宗個案的決定，而上年度則有六宗。

圖表. 4.2

重新審研的個案

理由 / 結果	新證據		新觀點		不在本署職權範圍內	合計
	有	沒有	有	沒有		
修訂決定	6		7			13
維持決定		319			29	348
						361

4.24　部分感到不滿的投訴人可能會批評或指責本署個別調查員在進行查訊時存有偏見、工作欠周全或不稱職。由於所有調查報告均經本人親自審批，這類意見其實往往是針對本人的決定，實非對個別人員的投訴。本署會把這類指稱視為覆檢個案的要求。不過，任何這類對本署人員的投訴均會先由總行政主任研究，假如確定為對本署人員的行為的投訴，則由他獨立處理，再由本人作最後決定。

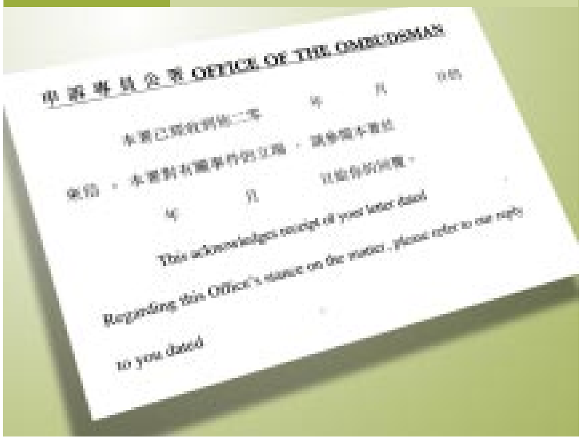
固執己見的投訴人

4.25　另外，有些投訴人會因為我們的結論與他們的意見不同，而堅持不接受調查結果。雖經我們再三解釋，他們仍不斷爭辯，要求本署覆檢個案，卻又未能提出新的資料或見解。有些投訴人甚至不斷來函或致電本署各級職員，以宣洩不滿情緒及提出異議。本署諒解他們的反應，並衷心表示同情。然而，本署的首要職責，是找出事情真相，並確保對投訴人和被投訴的機構雙方公平。若就某些投訴點糾纏不休，則絕不符合公平原則，而且有浪費社會資源之嫌。鑑於人力及資源所限，我們絕不能三番四次就同一宗個案重複回應。

4.26　為處理這類情況，本署印製了一張簡單的認收卡，回答投訴人要求再次覆檢個案的來信，提示本署先前曾發出回覆，詳細解答其疑問及說明本署的結論。

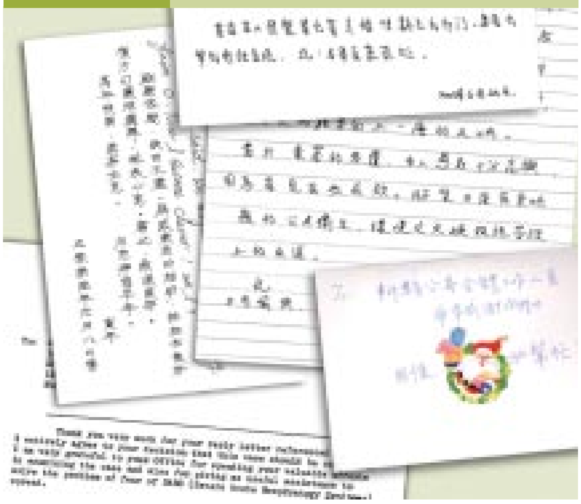
4.27　此外，有些投訴人會無休止的來電、來信或電郵，有些甚至會用粗言穢語辱罵本署各級職員。我們雖然諒解其心情，但以惡言相向是不必要和不可接受的行為。為應付這類投訴人，本人已特別指派了數名職員，以有禮但堅定的態度，代本人回應他們的疑問，重申本署的立場。

圖表. 4.3



認收卡

圖表. 4.4



致謝信摘錄

投訴人申請司法覆核

4.28　法例賦予本人完全獨立的地位，本人對個案的結論是最終決定。投訴人或機構假如不滿，除要求申訴專員覆檢其決定外，亦可以向法院申請司法覆核。司法覆核是最重要的防線，可確保申訴專員所作的決定是合法和合理。

4.29　本署曾應一位投訴人的要求，在一年內四度覆檢其個案，但他始終不滿意本人的結論，並申請司法覆核。在二零零四年七月二十八日的聆訊中，基於案件涉及一名公職人員「説謊」的指稱，高等法院下令擱置聆訊，以便本署就此點作為新的投訴處理。本署隨即展開全面調查，並於二零零五年二月完成，而結論是這宗投訴不成立。

4.30　其後，投訴人就本人就該新投訴的結論和決定再度申請司法覆核。高等法院拒絕其司法覆核申請。投訴人再上訴，但上訴庭予以駁回。

向其他機構索取資料

4.31　為確保盡早完成查訊，本署會要求所涉機構在指定日期前提供資料。大部分機構都盡可能在限期前提供資料，本人謹向他們衷心致謝。

4.32　有些機構曾質疑本署的職權範圍。遇有疑問時提出質疑，是絕對合理的，而本人必定會詳細解釋為何投訴事項屬本署職權範圍之內。不過，有一次，被投訴的機構待本署完成查訊後才提出質疑，而不是在查訊開始之時，實令本人感到訝異。

4.33　也有些機構不大願意向我們提供資料。只有當本署提出仔細和針對性的問題時，他們才肯提供一些需要整理的相關資料。

總結

4.34　本署的宗旨，在於協助改善公共行政，絕非故意挑剔或指摘。我們堅定不移，致力促進開明問責的政府和優良的公共行政，同時保障市民的權利。透過查訊，我們糾正行政體制上的流弊，指出不足之處，檢討制度，改善工作程序，亦會建議加強員工培訓。對於政府部門和公營機構重視我們的建議，並認真落實，本人十分讚賞。

5.1 本署在一九八九年成立，初期的職員都是由政府借調過來的公務員。當時我們沿用政府的機制和辦事程序。二零零一年十二月，《2001 年申訴專員（修訂）條例》生效，本署成為獨立的單一法團，有權自行訂定行政方針、財務準則、運作方式及工作程序。

與政府的關係

5.2 在脱離政府機制後，本人與當局商定了有關本署行政安排的各項原則和指引，以及本署與政府的工作關係。經過長達數年的討論，雙方終於在二零零五年十月二十四日簽訂「行政安排備忘錄」(「備忘錄」)，訂明政府為本署提供撥款及服務的安排。

圖表 5.1



申訴專員與行政署長簽署備忘錄

5.3 備忘錄訂定的基本原則是：申訴專員擁有管理及財務上的自主權，決定本署的行政工作及支援服務。一如《申訴專員條例》，備忘錄確認本署完全獨立的地位，並且標誌着我們完成脱離政府的機制。

我們的人手編制

5.4 從政府借調到本署的職員，已於二零零四年十二月全部調返政府。我們隨後檢討了人手編制，以提高工作效率及成本效益。二零零五年上半年，本署整合了為兩位助理申訴專員提供的秘書支援服務，兩人現時共用一位秘書；此外，我們亦調整了為各調查組和高級人員提供的支援，務求加強團隊合作，善用資源及提高工作效率。各項新安排推行得相當順利。

5.5 為確保能為市民提供優良服務，本署致力挽留有經驗及優秀的人員。為此，我們盡量提供機會，讓他們事業上在本署有長遠的發展。

5.6 二零零五年六月，我們開設「助理申訴主任」的新職級，作為現職申訴助理晉升為申訴主任的階梯，而三名表現良好的申訴助理亦於同月獲委任此新職。希望這項新安排能加強年青人員的歸屬感，為本署的調查隊伍確立穩固的根基。

對本署的投訴

5.7 在本年度內，我們共接到九宗對本署的投訴，較上年度少五宗。本人認真審研每宗投訴，並樂意改善本署的服務。我們非常重視從這些投訴中汲取的教訓。

5.8 由於投訴人的意見和批評，本署改善了接待處的安排，亦簡化檔案處理的程序，以更有效地監察審研個案的進度。

5.9 由此可見，投訴有助我們重新檢討運作情況，改進現行的制度和工作方式，提供更佳和更有效率的服務，以滿足市民日益提升的期望。

5.10 針對本署人員的指稱，往往是由於投訴人不滿本人就其個案所作的結論及決定。故此，這些投訴不一定反映本署人員的工作表現或調查質素。

圖表 5.2

2005/06 年度終結的對本署的投訴

投訴性質	成立	部分成立	不成立	未能作出定論
工作人員態度（包括延誤及疏忽）	1		3	1
工作程序				1
工作人員態度和工作程序		1	2	
總計	**9**			

職員培訓

5.11 在本年度，本人除確保各級人員充分掌握職務上的各項基本技能外，更着意提升高層人員的專業水平，為他們提供專門的培訓。我們安排了總調查主任及以上職級的人員參加下列研討會及課程：

- 公務員培訓處主辦的「司法覆核與法定酌情權」研討會；以及
- 香港管理專業協會主辦的「高級表達技巧」課程。

5.12 至於內部培訓方面，我們繼續定期舉行內部研討會，加強溝通。各同事可討論不時在工作上遇到的問題，以及就一些重要事項交流意見。今年，我們乘主辦亞洲申訴專員協會會議之便，邀請了英格蘭和威爾士的監獄及感化申訴專員Stephen Shaw先生來其中一次研討會作主講人，介紹他在處理囚犯提出的投訴方面的寶貴經驗，讓本署職員得以深入了解其他機構如何處理這類投訴。

圖表 5.3



Stephen Shaw 先生在研討會上與大家分享經驗

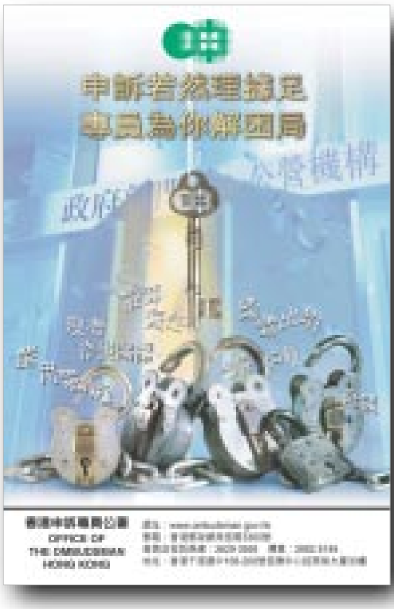
5.13 透過這些內部研討會，我們得以集思廣益；而各同事的意見，亦有助改進本署的工作程序。

我們如何對外推廣

6.1　我們透過多元化的宣傳推廣活動，以及不同形式的公眾教育，提高市民對本署服務的認識和支持。在本年度，我們繼續致力促進公眾對本署職能的了解，同時在政府部門和公營機構中提倡正面的投訴文化。我們亦繼續透過電視及電台傳播信息，並且印製刊物，以及舉行記者招待會和舉辦巡迴展覽。另外，也安排外展講座、座談會、工作坊等，並接待到訪本署的人士。

6.2　在國際交流方面，我們在二零零五年十一月底主辦了第九屆亞洲申訴專員協會會議。來自25個國家和地區的逾90位代表專程到來，大家就共同關注的問題交換意見及交流經驗，不但增進了友誼，更可以借鑑世界各地申訴專員的經驗，進一步改善和發展本港的制度。我們亦藉此機會展示香港是一個充滿動感及具高效率的都會。

圖表 6.1



本署的宣傳海報

宣傳及公共關係

宣傳工作

6.3　本署製作了一輯全新的宣傳短片，於二零零五年九月在電視及電台播放。這輯宣傳短片強調投訴必須具有表面理據，申訴專員才會展開查訊。同時，我們亦在多個人流較頻密的政府辦公大樓(包括灣仔政府大樓、稅務大樓、沙田政府合署及長沙灣政府合署)舉辦巡迴展覽，以廣宣傳。本署職員並即場答覆市民的查詢及講解本署的職能。

圖表 6.2



在政府合署舉辦巡迴展覽

6.4　為配合新的電視宣傳短片，我們以同一主題印製了新的宣傳單張，同時修訂了服務便覽和「投訴錦囊」小冊子的內容，希望能更簡易清晰地闡釋本署的角色及職能。市民可前往本署的資源中心，以及各分區民政事務處索閱。

6.5 我們亦定期更新本署的網址 ***www.ombudsman.gov.hk*** 上登載的資訊，包括所有宣傳資料，以及本署的刊物《申報》和年報，讓市民知悉最新的發展。

與傳媒的聯繫

6.6 本署每隔兩、三個月便舉行一次記者招待會，公布調查工作的結果。我們會選擇一些與廣大市民息息相關的投訴個案，或關乎公眾利益的直接調查，在記者會上公布。

6.7 在本年度，我們公布了三項直接調查和五宗投訴個案的調查結果，並透過定期刊物《申報》發表有關的調查報告摘要。

圖表 6.3



申訴專員主持記者招待會

圖表 6.4

記者招待會

2005 年 4 月 7 日	• 宣布就法律援助署監察外判個案的安排進行直接調查 • 公布有關政府當局管理街市檔位競投情況的直接調查結果
2005 年 6 月 22 日	• 公布香港申訴專員第十七期年報 • 公布兩宗投訴個案的調查結果 - 有關地政總署拖延處理護土牆滲水問題的投訴 - 有關社會福利署延誤處理傷殘津貼申請的投訴
2005 年 9 月 1 日	• 宣布就政府當局為有特殊學習困難的兒童所提供的評估服務進行直接調查 • 公布有關房屋署監督物業管理服務公司的情況的直接調查結果
2005 年 10 月 27 日	• 宣布就醫院管理局及社會福利署實施的醫療收費減免機制進行直接調查 • 公布兩宗投訴的調查結果 - 有關電訊管理局及屋宇署在審批設置流動電話基站的申請事宜上處理失當的投訴 - 有關房屋署、地政總署及規劃署沒有妥善處理違例僭建物的投訴
2006 年 1 月 19 日	• 公布有關法律援助署監察外判個案的情況的直接調查結果 • 公布一宗投訴的調查結果：有關入境事務處批准一名持有兩個出入境簽注的訪客留港期限的投訴

申訴專員嘉許獎

6.8　申訴專員嘉許獎計劃旨在表揚致力提升公共行政水平，而且表現優秀的政府部門、公營機構和公職人員。他們抱着積極的專業態度處理投訴，為客戶提供優質服務，值得本署嘉許。本署評審過去一年曾調查的機構的整體表現，從中甄選得獎的機構或人員，其中一項重要考慮因素是他們有否盡心盡力，糾正錯誤，而另一項主要因素則是他們的補救措施是否有效。

圖表 6.5



申訴專員嘉許獎頒獎典禮

圖表 6.6

二零零五年得獎機構一覽

- 屋宇署（大獎）
- 香港房屋協會
- 稅務局

圖表 6.7



申訴專員嘉許獎

圖表 6.8

二零零五年得獎公職人員一覽

機構	得獎人數
入境事務處	2
水務署	1
地政總署	1
房屋署	1
社會福利署	2
食物環境衞生署	2
香港海關	1
消防處	1
強制性公積金計劃管理局	1
稅務局	2
郵政署	1
路政署	1
運輸署	2
環境保護署	1
醫院管理局	1
懲教署	1

公眾教育

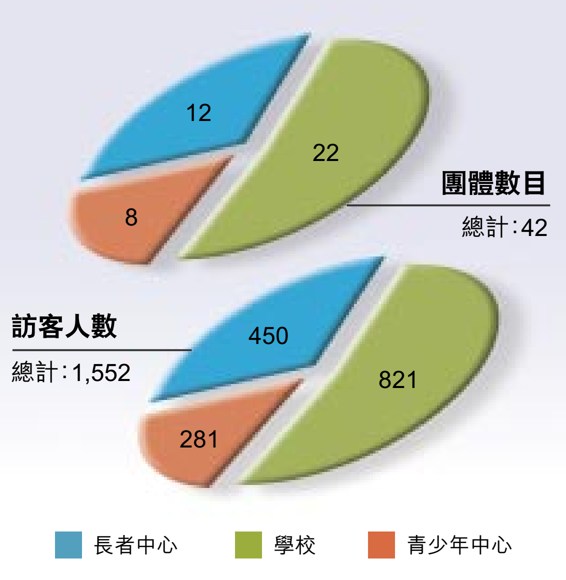
資源中心

6.9 本署的資源中心藏有各種關於申訴專員制度的刊物，包括本署各期的《申報》、直接調查報告、小型直查報告(參見第二章**第2.24段**)、有關本署活動的錄影帶和新聞短片，以及世界各地申訴專員機構的年報等。在本年度內，資源中心增添了130份刊物，收藏品共計2,117項。

6.10 我們歡迎市民以個人或團體名義到訪資源中心。本署人員會向訪客簡介我們的服務，並聽取他們的意見。這些活動有助加強公民教育，不單可以推介本署的工作，同時亦可宣揚正面的投訴文化。在二零零五／零六年度，我們接待了42個團體共約1,500名訪客。

圖表 6.9

到訪資源中心的團體和訪客人數



「投訴處理」專題研討會

6.11 自一九九六年開始，本署每年都為條例附表所列的政府部門和公營機構的公職人員舉辦「投訴處理」專題研討會，促進彼此的直接溝通。他們的反應十分熱烈。在本年度，本署改變過往一整天的研討會形式，改為在二零零六年三月至五月期間，分四次舉行半天的會議。以往我們是邀請附表所列的所有機構派員同時參加單一主題的綜合研討會，今次則改為按不同機構劃分組別的形式，依本署四個調查組的經驗和範疇，策劃這四次研討會，讓大家就共同關注的各項問題，作更深入的討論和交流。待研討會全部結束後，我們會評估其成效。

圖表 6.10



「投訴處理」專題研討會

為特定對象舉辦研討會

6.12 我們亦主動接觸年青的大學生，協助他們了解本署的工作和職能。二零零五年十月，本署在香港中文大學為社會工作學系和政治與行政學系舉辦了一次研討會，由本人先作簡介。出席的同學都熱烈參與討論和提問。我們計劃在其他大學也安排這類研討會。

圖表 6.11



在香港中文大學舉辦研討會

講座

6.13　在本年度內，本署為政府部門、大學、小學及長者中心舉辦了共七次講座，向參加者介紹本署的職能，答覆有關運作方面的提問，並與他們分享經驗。由於處理投訴是公共服務不可缺少的一環，每宗個案都可提供改善服務的良機，因此，這類講座的反應非常熱烈。

對外關係

與立法會議員會面

6.14　本人在二零零五年十二月與立法會議員會面，講述本署的最新發展和計劃。這種會面甚有意義，彼此就本署的運作交流意見，當中包括檢討申訴專員的職權範圍，以及政府各部門和公營機構在促進公共服務效率方面的責任分工。

6.15　立法會議員關注到，本署在履行服務承諾方面遇到的困難。參照他們的建議，並考慮到個案的性質和複雜程度，本署已檢討和修訂服務承諾，使之更切合實際。經修訂的服務承諾將由下個財政年度開始實施。有關詳情請參閱第三章**第 3.22** 至 **3.23 段**。

太平紳士的支持

6.16　本署與社區領袖保持聯繫，爭取他們對本署工作的支持。自一九九六年以來，已有約400位太平紳士參加本署的「太平紳士協助推廣計劃」。他們熱心支持推廣申訴專員制度。本署經常安排他們到各政府部門和公營機構參觀訪問，以便有更多機會接觸公共服務。在本年度內，太平紳士參觀了水務署的大埔濾水廠及香港房屋協會的樂頤居。他們大都認為這類考察活動有助深入了解公營機構的管理和運作。

圖表 6.12



太平紳士參觀大埔濾水廠

申訴專員與部門首長會面

6.17　為加強與政府部門之間的了解，本人已開始與各部門的首長級人員會面，就普遍性的問題直接進行交流。這既有助本人深入了解各部門處理投訴的文化，亦可藉此説明本署如何處理不同的投訴及箇中的原因。二零零六年二月，本人到地政總署與首長級人員會面。這次交流非常有意義，稍後將陸續與其他部門安排類似的會面。

與其他機構的聯繫

6.18 本人同時是國際申訴專員協會及亞洲申訴專員協會的秘書長，與世界各地的申訴專員機構保持密切聯繫。二零零五年十一月，本人出席了國際申訴專員協會在加勒比海的安提瓜和巴布達舉行的常務理事會會議；其後，並在香港主辦第九屆亞洲申訴專員協會會議。

第九屆亞洲申訴專員協會會議

6.19 在二零零五年十一月二十八日至十二月一日，本署主辦了第九屆亞洲申訴專員協會會議，主題是「演進中的申訴專員機構」。這次會議得到各成員國的熱烈支持，甚至國際申訴專員協會的成員也來參加。

6.20 這次國際會議為期四天，先由常務理事會會議揭開序幕，最後以全體代表大會結束。會議期間共舉行了六次專題研討會，討論題目如下：

- 與政府當局和利益相關人士的關係；
- 申訴專員服務的宣傳推廣；
- 衡量申訴專員工作的成效；
- 資訊自由和保障披露資料的法例；
- 專業和行業申訴專員的發展；以及
- 處理囚犯提出的投訴。

6.21 每個研討會都集中探討公共行政及處理投訴的不同範疇，並邀請有關的專家擔任講者，各與會者均積極參與討論。

圖表 6.13



第九屆亞洲申訴專員協會會議的專題研討會

圖表 6.14



亞洲申訴專員協會全體代表大會

與內地的交流活動

6.22 本署與中國監察學會經常保持聯繫。二零零五年七月，申訴專員率領代表團到內地進行一星期的交流訪問，先後在北京、吉林和黑龍江與當地負責監察工作的人員座談，就監察公共行政的制度與方法交流心得和體驗。

圖表 6.15



與內地的交流活動

6.23　內地也不時有團體來參觀訪問，以加深對本署職權範圍和運作的了解。我們的高級人員會向訪客介紹本署的工作方法，並與他們討論。在本年度內，本署接待了八個團體共105人，並為他們舉辦講座。

6.24　申訴專員公署的訪客名單載於**附件 15**。

6.25　本署不時檢討宣傳策略及活動，並研究市民、投訴人及參與本署活動的人士提出的意見。此外，我們定期進行意見調查，並參閱傳媒的報道，經常留意如何改善服務。